



RED POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y DESARROLLO RURAL EN  
AMÉRICA LATINA

**Universidad de la República – UDELAR**

**Facultad de Agronomía – Departamento de Ciencias Sociales**

**Seminario Interno, 10 de marzo de 2020**

**Políticas públicas para la Transición Agroecología  
en América Latina y el Caribe**

SABOURIN, Eric, CIRAD Art-Dev, MUSE & Universidade de Brasília, CDS & MADER,  
[eric.sabourin@cirad.fr](mailto:eric.sabourin@cirad.fr);

## **Introducción**

El trabajo presenta los resultados de un estudio de políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe realizado en el marco de los trabajos de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina entre 2015 y 2016. El objetivo era analizar las políticas o herramientas, principalmente orientadas para los agricultores familiares y campesinos, que influyen la adopción de prácticas agroecológicas e identificar sus principales efectos en escalas nacional, sectorial o de un territorio.

## **Metodología y referencial teórico**

Para entender y comparar la interpretación y uso de conceptos de agro-ecología entre los países de América latina, y entre los actores que participan de las políticas relacionadas con el fomento de la agro-ecología (Altieri, 2002; Gliessman, 2007) fue desarrollado un marco analítico integrador vinculando cinco elementos: los conceptos de agroecología usados por los actores y las políticas, los procesos que llevan a las políticas, los contenidos de política, los efectos de las políticas y las dinámicas de la agroecología. Una guía común a partir de ese marco fue aplicada en ocho países

(Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México y Nicaragua) a partir de bibliografía, fuentes y datos secundarios y entrevistas complementares a gestores y otros actores. Un taller fue dedicado al análisis comparativo.

Sobre el primer aspecto, apoyándonos sobre los análisis de la diversidad de sentido dado a la agroecología (Wezel et al., 2009; Wezel & Soldat, 2009), proponemos usar cuatro dimensiones complementarias para aprehender las visiones y conceptualizaciones de agro-ecología(s) e identificar convergencias y divergencias entre países y entre actores que se refieren a esta noción. Esa caracterización en cuatro dimensiones complementarias integra dos dimensiones que son relativas a “prácticas agro-ecológicas” y dos dimensiones de índole socio-económicas y de sociedad uno, a nivel del perfil del productor y otro a nivel del “sistema alimentario” (Francis et al, 2003). Por cada dimensión, definimos criterios específicos a fin de capturar las visiones.



Para el análisis de los procesos el estudio recorrió a una reconstrucción histórica de la trayectoria de los movimientos sociales y de las políticas en escala nacional, procurando identificar motores, frenos y rupturas. Los criterios y elementos pueden ser eventos llamativos (*focussing events*) tal como eventos climáticos, crisis política, económica, social, ecológicas, problema de seguridad que son elementos puntuales que influyen los procesos de políticas creando una “coyuntura de cambio”. Estos eventos según los marcos teóricos pueden crear bifurcaciones (Mahoney & Thelen, 2010; Thelen, 1999), crear ventana de política (Kingdon, 1995), modificar el balance entre actores de coaliciones (Sabatier & Weible, 2014; Sabatier & Weible, 2007).

Dimensiones	Sistema técnico en la parcela	Sistema de manejo del ecosistema	Perfil y/o identidad de los productores	Visión de la sociedad
<b>Criterios</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipo de semilla</li> <li>2. Gestión de la fertilidad</li> <li>3. Lucha contra las plagas</li> <li>4. Control de "malezas"</li> <li>5. Fuente de energía</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nivel de diversificación de cultivos (en parcela, o en finca) o de agro-biodiversidad,</li> <li>2. Manejo de suelo</li> <li>3. Integración del componente animal</li> <li>4. Manejo de agua</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipo de sistema de actividad y/o grado de pluri-actividad (integrando actividad no agrícola)</li> <li>2. Tipos de productores: focalización sobre un tipo de productores [agricultura familiar, indígena, jóvenes, género] o no focalizar (indiferenciado)</li> <li>3. Gestión individual o colectiva</li> <li>4. Hacia el productor "emprendedor" o "tradicional"</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipos de sistemas de comercialización (autoconsumo, circuito corto, cadenas internacionales...)</li> <li>2. Gestión de recursos naturales (acceso, distribución, uso sostenible)</li> <li>3. Gestión de reciclaje/flujos al nivel de territorios (reciclaje entre zona urbana y campo – desechos urbanos)</li> <li>4. Forma de gestión y coordinación: colectiva comunitaria, o individuo / mercado</li> <li>5. Visión de desarrollo armónico con la naturaleza</li> </ol>

Fuente: elaboración propia

Tabla 1: Características de cuatro dimensiones y niveles de la agroecología

Ejes analíticos	Fuentes y metodología	Productos
<i>Uso del concepto agroecología</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de discursos de actores nacionales (con base a entrevistas de actores claves)</li> <li>- Análisis de textos de políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aclaración de la diversidad de visiones sobre agroecología(s)</li> <li>- Identificación de la(s) forma(s) institucionalizada(s)</li> <li>- Identificaciones de las convergencias / divergencias dentro de cada país y entre países</li> </ul>
<i>Procesos de políticas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Línea de tiempo</li> <li>- Entrevistas a actores (visiones y estrategias de actores)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de los factores explicativos de la inserción (o no) del concepto de agroecología</li> </ul>
<i>Contenidos de políticas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentos de política</li> <li>- Mapeo de política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterización del contenido de las políticas</li> <li>- Análisis de interacciones (coherencia, sinergias, tensiones)</li> <li>- Pertinencia</li> </ul>
<i>Dinámicas de la(s) agroecología(s)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de las estadísticas disponibles</li> <li>- Revisión de estudios de casos locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Figuras y tablas de estadísticas</li> <li>- Narrativa de estudios de casos</li> </ul>
<i>Implementación y efectos de las políticas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de datos secundarios, informes de evaluación de las políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de los logros y limitantes en la implementación de las políticas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2: Ejes analíticos, fuentes de información y metodología de análisis

Los contenidos de las políticas fueron analizados en dos niveles. El primero consistió en un análisis global del conjunto de política con un mapeo de los programas e instrumentos que pueden contribuir al fomento de la agro-ecología. El segundo nivel corresponde al análisis de las herramientas específicas que conforman el conjunto de políticas a partir de una tipología común (Toledo, 2011).

Para el análisis de los efectos se identificaron los logros y los limitantes (cuellos de botella para la implementación) de manera no exhaustiva y cuando era posible ilustrando con ejemplos en la escala de un territorio.

## **Resultados y discusión**

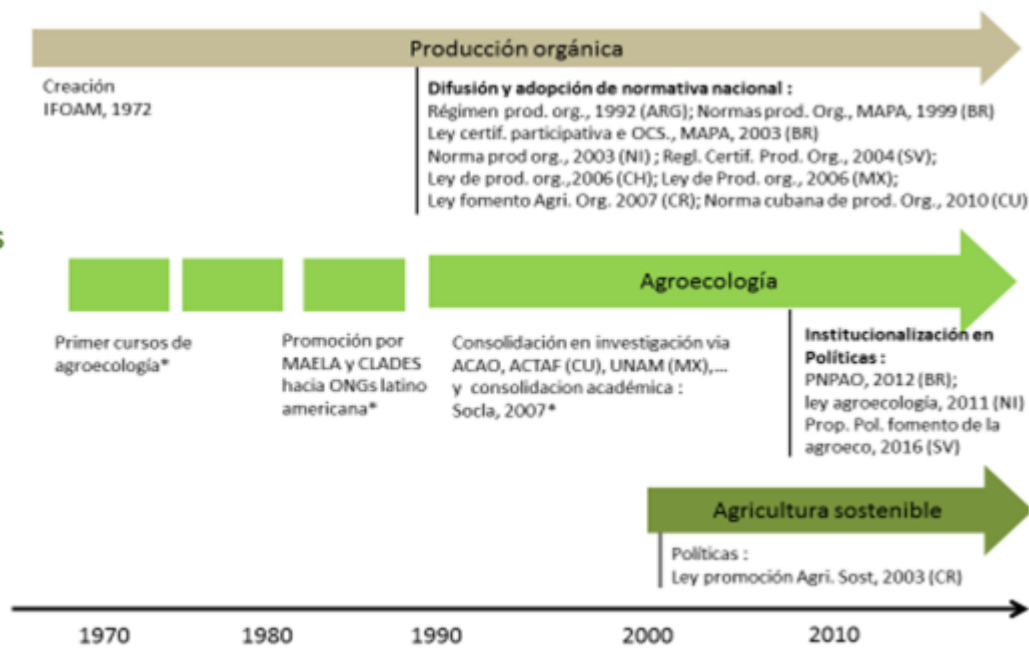
### **Principales resultados**

Los resultados son concentrados en 4 temas: las concepciones de agroecología movilizadas en las políticas, los procesos y actores que han llevado a la construcción de políticas públicas, los contenidos y limitaciones de los instrumentos y programas implementados, sus principales efectos en escala nacional, sectorial y territorial en cuanto al estímulo del desarrollo de visiones agroecológicas y sus principales dificultades para profundizar en este aspecto.

Son pocos los países que cuentan con políticas integrales para el desarrollo de la agroecología. Sí existe en todos los países una normativa sobre cualificación y certificación de orgánicos extendida a los productos agroecológicos. En algunos casos esta certificación está ligada a las garantías para la exportación a mercados internacionales. Son menos los casos en que la certificación orgánica se conjuga con dinámicas participativas y esté integrada al mercado local. Otras visiones agroecológicas no dan importancia a la certificación y más bien cuestionan la política de orgánicos. Esto promueve según los países: o una aproximación con un riesgo de dilución entre las dos formas de agricultura ecológica o una tensión que puede hasta paralizar la implementación de políticas aprobadas.

Los resultados muestran tres procesos no excluyentes de construcción de políticas y programas a favor de la transición agroecológica: la presión del movimiento social, las crisis ambientales o económicas y las iniciativas gubernamentales. En todos los casos las reivindicaciones y propuestas de la sociedad civil organizada son el principal factor de avances y de éxito del proceso. El papel de las crisis, en particular climática y financiera es notable y proyecta la agroecología como una de las soluciones post capitalistas o post utilitarias.

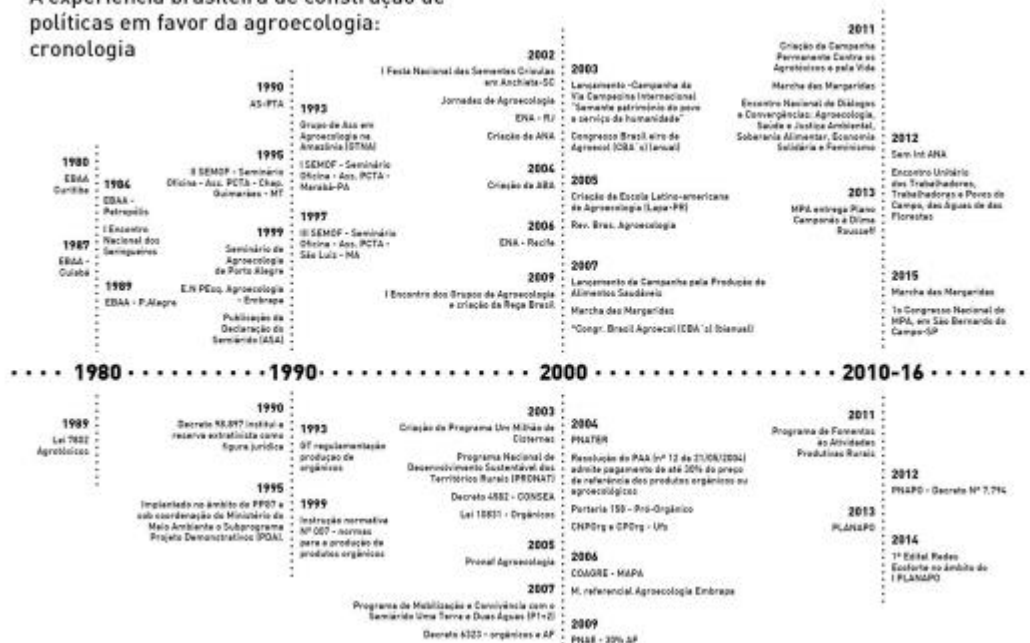
## Periodos de surgimiento de los conceptos y movimientos



Fuentes: elaboración propia, a partir de estudios países y Altieri, 2015\*.

En términos de contenidos existe una gran variedad de instrumentos dispersos en diferentes sectores públicos con mucha dificultad de coordinación. Sin embargo, las acciones de reforma y titulación agraria, de acceso a agua, crédito y asistencia técnica para los agricultores familiares y campesinos constituyen las mejores bases para permitir la negociación de programas más específicos para la transición agroecológica.

## A experiência brasileira de construção de políticas em favor da agroecologia: cronologia



## **Lecciones y perspectivas**

El análisis comparativo y transversal en la escala regional, ayuda a identificar lecciones y formular recomendaciones.

La importancia de las crisis (financieras, geo-políticas, climáticas) en la adopción de prácticas agro-ecológicas es muy notable. Sin hacer política ficción, deja pensar que es una alternativa muy sostenible y resistente (o resiliente) para enfrentar las consecuencias de las futuras crisis del planeta o de la humanidad, Así también en algunos casos la agroecología comienza a presentarse como una alternativa al modelo productivo convencional, cuya ecuación económica y ambiental comienza a mostrarse insostenible.

Aun si la agroecología y la producción orgánica no son sub rubros o sub categorías del segmento de la agricultura familiar e campesina, tienen mucha aproximación. Los conceptos de seguridad, de soberanía alimentaria y del buen vivir, son algunos de los aspectos que vinculan con la visión agroecológica. Eso resalta el rol esencial de las políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar en la consolidación de bases e instrumentos favorables a una transición agroecológica.

Las propuestas de apoyo para el desarrollo de la agricultura agroecológica deben ser pensadas a la escala territorial y no del sistema técnico de la unidad de producción o aún menos en la escala de la parcela cultivada. Esto requiere de Estados e instituciones con capacidades para implementar sus programas en el territorio

El territorio o terruño es la escala del manejo de los recursos naturales y de los paisajes, de la vida social, de las redes de gestión del conocimiento y de los mercados locales, regionales y nacionales. Se ha evidenciado el papel esencial para el desarrollo de la agroecología, de las redes de gestión del conocimiento agroecológico y de las redes de circuitos cortos.

## **Conclusión**

En los países estudiados los principales resultados y avances de las políticas han sido la difusión de principios y conceptos agroecológicos, la demostración científica de su validez y eficiencia. Estos aportes generales pueden ser declinados en avances específicos según los países.

Hubo una consolidación progresiva del tejido organizativo de productores, ONG's de apoyo, academia y funcionarios con interés para una nueva forma de agricultura orgánica o ecológica (todos los países). Aun si la agroecología se ha desarrollado muy ligada con el quehacer académico en Cuba, México, Brasil y El Salvador, falta todavía una divulgación más amplia.

Existe un reconocimiento de los actores de los movimientos de agroecología y producción orgánica y la apertura de espacios de participación, consulta o negociación institucionalizados (Brasil, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica).

Se difundió el entendimiento de que la agroecología y la producción orgánica ayudan a la adaptación y mitigación de riesgos del cambio climático y a afrontar las debilidades del paradigma productivo dominante.

Se reconoce la contribución a la transición agroecológica de las políticas de soberanía y seguridad alimentaria asociadas con el apoyo a la agricultura familiar, dado el alto costo de los insumos agroquímicos sintéticos y del efecto dañino de los pesticidas en la sociedad y en zonas de cultivo intensivo con alto uso de agroquímicos.

### Referências bibliográficas:

- ALTIERI, M. A. Agroecology: the science of natural resource management for poor farmers in marginal environments. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 93(1–3), 1-24. 2002 doi:[http://dx.doi.org/10.1016/S0167-8809\(02\)00085-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0167-8809(02)00085-3)
- ALTIERI, M. A., & TOLEDO, V. M. 2011. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *The Journal of Peasant Studies*, 38(3), 587-612. 2011 doi:10.1080/03066150.2011.582947
- FRANCIS, C., LIEBLEIN, G., GLIESSMAN, S., BRELAND, T. A., CREAMER, N., HARWOOD, R., POINCELOT, R. Agroecology: The Ecology of Food Systems. *Journal of Sustainable Agriculture*, 22(3), 99-118 2003. doi:10.1300/J064v22n03\_10
- GLIESSMAN, S. Agroecology: the ecology of sustainable food systems 2nd Edition CRC Press. Boca Ratón. 2007
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman. 1995
- MAHONEY, J., & THELEN, K.. A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, 1. 2010
- SABATIER, P. A., & WEIBLE, C. *Theories of the policy process*: Westview Press. 2014).
- SABATIER, P. A., & WEIBLE, C. M. (). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier, (ed.) (Ed.), *Theories of the policy process* Boulder, Colorado: Westview Press.pp. 189-220: 2007
- THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404 :1999
- TOLEDO, V. M. La agroecología en Latinoamérica: Tres revoluciones, una misma transformación. *Agroecología*, 6, 37-46 :2011
- WEZEL, A., BELLON, S., DORÉ, T., FRANCIS, C., VALLOD, D., & DAVID, C. Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agron. Sustain. Dev.*, 29(4), 503-515 : 2009
- WEZEL, A., & SOLDAT, V. A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 7(1), 3-18 : 2009.doi:10.3763/ijas.2009.0400.

**Resumen:** El trabajo presenta los resultados de un estudio de políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe. El objetivo era analizar las políticas o herramientas que influyen la adopción de prácticas agro-ecológicas e identificar sus principales efectos. El método pasó por la aplicación de una guía de análisis común en ocho países a partir de bibliografía, datos secundarios y entrevistas. Son pocos casos de políticas nominalmente de agroecología, pero existe siempre una normativa de certificación de orgánicos extendida a los productos agroecológicos que resulta en una aproximación o cristaliza una tensión entre las dos concepciones. La construcción de políticas para la agroecológica pasa por tres procesos: la presión del movimiento social, las crisis y las iniciativas gubernamentales. Existe una gran variedad de instrumentos dispersos en diferentes sectores públicos con gran dificultad de coordinación. Sin embargo, las acciones para acceso a tierra, agua, crédito y asistencia técnica para los agricultores familiares e campesinos constituyen las mejores bases para la negociación de programas más específicos para la transición agroecológica.

**Palabras clave:** Concepciones de la agroecología; movimientos sociales; análisis comparativo; instrumentos y políticas.

**Abstract:** The paper presents the results of a study about public policies in favor of agro ecology in Latin America and the Caribbean. The objective was to analyze the policies or tools that influence the adoption of agro-ecological practices and identify their main effects. The method involved the application of a common analysis guide in 8 countries based on bibliography, secondary data and interviews. There are few cases of nominally agroecology policies, but there is always a regulation of organic certification extended to agroecological products that promotes either an approximation or a tension between the two conceptions. The construction of agroecological policies involves three processes: pressure from the social movement, crises and government initiatives. There is a large variety of instruments dispersed in different public sectors with great difficulty of coordination. However, actions for access to land, water, credit and technical assistance for family and peasant farmers are the best basis for negotiating more specific programs for the agro ecological transition.

**Keywords:** Conceptions of agroecology ; social movements ; Comparative analysis ; policy tools.